Avans +
Improving Professionels

'Kwaliteit en verandermanagement'
Docenten: Jos Snoeren
Roy Francken

Scriptie

'DE BESTUURLIJKE STRAFBESCHIKKING'

Handhaven is het brengen van balans



Naam	:	J.T.M. Rokven
Email privé	:	rokven.j@home.nl
Email werk	:	jan.rokven@mw-brabant.politie.nl
Regio	:	Midden en West Brabant
District	:	Tilburg
Team	:	Tilburg Binnenstad

AVANS +
Improving Professionals

Scriptie

'DE BESTUURLIJKE STRAFBESCHIKKING'

Handhaven is het brengen van balans

Door: J.T.M. Rokven
Inspecteur van politie

Contact: rokven.j@home.nl of jan.rokven@mw-brabant.politie.nl

Avans +
Improving Professionals

Kwaliteit en verandermanagement

Docenten: Jos Snoeren en Roy Francken

Voorwoord

Eindelijk, hier ligt hij dan voor u. Mijn scriptie als eindresultaat van de module Kwaliteit en verandermanagement van AVANS +.
Trots dat ik dit eindresultaat voor elkaar heb gekregen. Moe van het nadenken en mezelf druk maken of het me wel zou lukken, de combinatie van leren en werken en daar de balans in brengen. Het thuisfront wat in hun regelmaat wat nuances aan moest brengen want ons pap moest leren.
Mijn vrouw die alleen voor het huishouden kwam te staan daar waar wij anders veel samen deden.

En toch is er dan dat gevoel van trots dat ik dit voor elkaar heb gekregen. Immanuel Kant verwoordde al wat mijn gevoel me ingaf namelijk: “je kunt geen toekomst creëren zonder een geschiedenis te hebben”. Zijn voorganger Baruch Spinoza had in deze context ook een mooie volzin, namelijk: “je ben dienaar of meester van het lot wat door je zelf wordt bepaald”.

Twee axioma’s die voor mij heel veel waarde hebben. Mijn verleden draag ik met me mee en wat mijn lessen daar in zijn geweest gebruik in mijn heden, het hier en nu om mijn toekomst te bepalen. En natuurlijk komt dan ambitie om de hoek kijken. En met deze ambitie het gevaar van overschatting of aan de andere kant, de faalangst. Met beiden heb ik van doen gehad alleen had ik het vermogen deze twee te gebruiken in plaats mezelf hierdoor te beperken.
Het lot wat ik bepaald heb is mijn ambitie om teamchef te worden. Niet tegen wil en dank maar wel vanuit een gevoel dat dit doel voor mij zingevend is.

En om dat doel te kunnen bereiken werd me door de selectiecommissie van de Regio Midden en West Brabant medegedeeld dat ik aan moest tonen over een HBO-werk en denkniveau te beschikken en dit te ondersteunen door een opleiding. Het HBO-werk en denkniveau is aangetoond door een assessment dus nu rest de opleiding nog.

En deze opleiding sluit ik af met voorliggende scriptie en de verdediging / presentatie ervan op 20 mei 2009.

Ik heb veel geleerd in deze opleiding en van mijn medestudenten die bijna allemaal in het bedrijfsleven werkzaam zijn. Hun aanbod om mij te helpen op momenten dat ik ‘vast’ zat en mij vervolgens een boekje stuurden wat me weer op gang bracht. Docenten die met humor de stof tot ons brachten en van de hoed en de rand wisten.

De 7 eigenschappen van effectief leiding geven die mij richting gaven op het onbekende pad waarop ik me begaf vanuit mijn autodidact zijn. De drie persoonlijke eigenschappen die ik in de praktijk bracht, mijn persoonlijk statuut wat voor mij een blauwdruk was maar toch de mogelijkheid bood organisch te blijven. De 3 eigenschappen die me van pas kwamen voor ‘die anderen’. De zaag scherp houden wat ik zal blijven doen. En uiteindelijk weten wat mijn betrokkenheid is en waar ik invloed op heb.

Mijn speciale dank gaat uit naar mijn maatje die op momenten van zelfmedelijden, het vermogen had mij op mijn kwaliteiten te wijzen. Petra, dank je wel!!

J.T.M. Rokven
Berkel-Enschot,
8 mei 2009

Inhoudsopgave

Inhoud

1. Samenvatting

Een schone, hele en veilige woonomgeving, is een doel van elk gemeentebestuur. Maar helaas, dat blijkt voor veel gemeenten een brug te ver. Er zijn nu eenmaal mensen die het niet zo nauw nemen met de regels; wildplassers bijvoorbeeld of mensen die afval op straat achterlaten. En maar niet te spreken van hondenpoep. Dat is verververvelend, want voor de burger zijn het juist dit soort overtredingen die tot ergernis leiden en een gevoel van onveiligheid geven.

O Oorzaak 5	**S** Symptomen 4	**A** Aanpak 3	**D** Doel 1	**E** effect 2
Geen of minimaal toezicht in de wijken. Er wordt niet gehandhaafd op APV. Burgers nemen geen of nauwelijks verantwoordelijkheid voor hun wijk. De politie handhaaft nauwelijks in de wijk door het prioriteren van werkzaamheden.	Buurt verpaupert. Onveiligheidsgevoelens nemen toe. Klachten overlast nemen toe. Geen of weinig betrokkenheid bij de burgers. Normen- en waarden besef neemt af.	Invoeren bestuursrechtelijke Strafbeschikking/ Wet OM afhandeling positioneren. Aanstellen APV BOA's. Uitbeiden bevoegdheden Stadstoezicht. Handhaven Algemene Plaatselijke Verordening.	Terugbrengen van kleine ergernissen in de wijk waardoor het veiligheids-gevoel bij de burger toeneemt. Criminaliteit in de wijk terugdringen c.q. voorkomen.	Veiligheidsgevoel van de burger wordt bevorderd. Kleine criminaliteit wordt teruggedrongen. Betrokkenheid bij de wijk van de burgers bevorderen. Minder overlast-meldingen.

In de praktijk hebben veel gemeenten buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst die al gelang hun daartoe strekkende bevoegdheid proces-verbaal kunnen opmaken, transacties kunnen aanbieden en WAHV- beschikkingen kunnen uitvaardigen[1].
De BOA's leverden hun processen-verbaal aan bij de politie die afhankelijk van de ernst van de geconstateerde feiten zorg draagt voor verdere afhandeling van het aangeleverde, richting ofwel het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) voor inning van de Boetes, of wel het openbaar ministerie voor verdere beoordeling en afhandeling. De gemeenten die geen BOA's in dienst hebben, laten de gehele strafrechtelijke handhaving over aan de politie.

In het licht van de regierol van de gemeenten bij het lokale veiligheidsbeleid, mistte men de mogelijkheid om een Boete op te leggen. De politie en het OM traden onvoldoende op tegen kleine ergernissen en lichte verkeersovertredingen. De vier grote gemeenten, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, drongen er bij de politiek dan ook op aan wettelijke instrumenten te ontwikkelen waardoor de gemeenten in staat waren, op te treden tegen deze kleine ergernissen en lichte verkeersovertredingen.
De politiek nam dit signaal serieus en ontwikkelde twee nieuwe handhavinginstrumenten, namelijk de Bestuurlijke Boete en de Bestuurlijke Strafbeschikking (Wet OM).

De gemeenten werd de mogelijkheid geboden om voor 1 januari 2010 te beslissen welke instrument zou worden ingezet per gemeente. Ook kan de keuze gemaakt worden om de situatie zoals die nu is, voort te laten bestaan. Dus niets doen. De vier grote gemeenten hadden de mogelijkheid al op 1 januari 2009 deze keuze te maken en op de datum te starten met het instrument van hun keuze.

[1] WHAV staat voor Wet Administratieve handhaving voorschriften, tevens bekend als de Wet Mulder

Deze gemeente kozen voor de Bestuurlijke Strafbeschikking.

De belangrijkste verschillen tussen de Bestuurlijke Boete en Bestuurlijke Strafbeschikking zijn:

Bij de Bestuurlijke Boete kan een burger in beroep gaan bij de verzetsrechter. Bij de Strafbeschikking kan een verdachte in beroep gaan (verzet instellen) bij de strafrechter.

Als een gemeente kiest voor het instrument van de Bestuurlijke Boete bij overlast en als zij zelf zorg draagt voor inning van de Boetes en voor de verantwoordelijkheid voor bezwaar- en beroepsprocedures, dan mag zij die bedragen zelf houden.
Dit houdt in dat de gemeente een ambtelijk apparaat moet bouwen voor de procedure bewaking, BackOffice voor de verwerking van pv's en moet investeren in software.

Bij de Strafbeschikking bij overlast gaande geïncasseerde bedragen naar de schatkist en ontvangen gemeente daarvoor een onkostenvergoeding. Ook krijgen zij een vergoeding voor bij het Centraal Justitieel Incasso Bureau geregistreerde en door boa's opgemaakte processen-verbaal. Het CJIB zorgt dan voor de inning en eventuele procedures.
Voor de burger is met de Bestuurlijke Strafbeschikking duidelijk onder welk regime de verder afhandeling plaats vindt. Dit is hetzelfde strafrechtelijke regime als de bekeuringen van de politie. Dus de burger wordt niet geconfronteerd met twee verschillende handhaving- en afwikkeling regimes.

Voor een verder overzicht van de verschillen verwijs ik naar de keuzematrix op pagina 18-19.

2. Inleiding

Een schone, hele en veilige leefomgeving, is een doel van elk gemeentebestuur. Maar helaas, dat lijkt voor veel gemeenten een brug te ver. Er zijn nu eenmaal mensen die het niet zo nauw nemen met de regels: wildplassers bijvoorbeeld of mensen die afval op straat achterlaten. En maar niet te spreken van hondenpoep. Dat is vervelend, want voor de burger zijn het juist dit soort overtredingen die tot ergernis leiden en een gevoel van onveiligheid geven.

In sommige gemeenten blijken de bestaande middelen onvoldoende om tegen deze overtredingen op te kunnen treden. Zo legt de aanpak van deze vormen van overtredingen een groot beslag op de politie, die al druk doende is met de aanpak van andere soorten criminaliteit. Hierdoor komt zij niet toe aan de aanpak van de kleine ergernissen van de burger.

Veiligheid is een belangrijke pijler van goed bestuur. Daarom is veiligheid ook een verantwoordelijkheid van de gemeente. In het College programma 2008 – 2010 van de gemeente Tilburg staat onder het kopje 'veiligheid' dan ook opgenomen:

> "Een veilige stad draagt sterkt bij aan de leefbaarheid in de stad. Daarom zetten wij fors in op het verbeteren van de sociale veiligheid in de stad (aanpak van criminaliteit, fietsendiefstal, verloedering, graffiti enz).
> Om onveilige situaties te voorkomen, zullen wij bewoners stimuleren om – in de vorm van buurtpreventie- zelf actief te zijn om in hun buurt toezicht te houden, om te beginnen in de impulswijken.
> Daarnaast zullen we de pakkans voor overtreders vergroten. Allereerst komen er voor een periode van vier jaar op experimentele basis 15 tot 20 extra politie-agenten. Deze agenten worden gefinancierd door de gemeente maar vallen qua aansturing onder de politie. Dit college spreekt met de politie af dat in Tilburg voor deze mensuren extra inspanning wordt geleverd op de volgende terreinen: straatroof, fietsendiefstal, inbraak en vernieling (waaronder graffiti) (….).
> Een schone en hele leefomgeving draagt bij aan de veiligheidsgevoelens van burgers. Hondenpoep is voor erg veel mensen een grote ergernis. Het college zal dit jaar een uitvoerbaar voorstel aan de raad doen voor een aanpak die het mogelijk maakt de vervuilers achteraf te kunnen beboeten en waarbij de hondenbelasting sterk zou kunnen worden teruggebracht (…)".

Het Regiokorps Midden en West Brabant heeft in haar visiedocument ' Zien naar 2010' de missie geformuleerd van politie Nederland:

Waakzaam en dienstbaar staat de politie voor de waarden van de rechtstaat. Het motto van elke politiemedewerker is : Waakzaam en dienstbaar

Het politiekorps M&W Brabant sluit zich bij deze missie aan maar voegt hier een bijzonder accent aan toe, namelijk:

De burger centraal

De door de burger beleefde onveiligheidsgevoelens hebben te maken met criminaliteit in de volle breedte maar ook voor een belangrijk deel door de zogenaamde kleine ergernissen. Doordat de

politie de focus legt op zogenaamde speerpunten, blijft de bestrijding van, met name de kleine ergernissen, achterwege.
Daar komt nog bij dat het toezicht in het publieke domein niet ten volle kan worden benut. Een voorbeeld van hiervan is het beleid ten aanzien van de functie Surveillant. Deze functie is niet aantrekkelijk voor sollicitanten en de mensen die wel binnen deze functie instromen, zien na enkele jaren kansen om door te stromen naar de functie van agent. Met name deze surveillanten zijn werkzaam binnen het toezicht van het publieke domein.

Om toch te zorgen dat de gemeente effectief kan optreden tegen deze overtreders, zijn er nieuwe instrumenten ontwikkeld: de Bestuurlijke Boete en de Bestuurlijke Strafbeschikking. Gemeenten krijgen zo zelf meer bevoegdheden, maar wél altijd in samenwerking met de politie.
De nieuwe aanpak past in een effectief handhavingsbeleid van gemeenten. Zo komt een schone, hele en veilige leefomgeving toch weer een stapje dichterbij.

Binnen de context van dit document geef ik aan wat de nieuwe instrumenten inhouden en het advies aan het gemeentebestuur van de gemeente Tilburg om voor een instrument te kiezen.
Het advies is opgemaakt door een gemeentelijke projectgroep, waarvan ik deel uitmaakt als vertegenwoordiger van de politie Midden en West Brabant, district Tilburg.
Verder bestond de projectgroep uit:

Manou Pistorius	gemeente Tilburg	Medewerker Veiligheid - Projecteigenaar
Maarten Schouten	gemeente Tilburg	Financiële zaken
Onno de Gier	gemeente Tilburg	Juridische zaken
Bauke Lagarde	gemeente Tilburg	Gebiedsmanager
Paul Geurts	gemeente Tilburg	Adviseur veiligheidszaken



Foto: Jan Rokven Toezichtspost Tilburg Binnenstad

3. Probleemstelling

Probleemdefinitieformulier

	Huidige situatie	Gewenste situatie
Eenvoudige beschrijving van het probleem	Er vindt een groeiende ergernis plaats bij de burgers over een aantal overlastsituaties in de woonwijken. Dit worden ook wel genoemd “de Kleine ergernissen”. Door het prioriteren van de werkzaamheden van de politie komt deze organisatie niet toe aan het bestrijden van deze ergernissen.	De bestrijding van de kleine ergernissen in hoofdzaak te leggen bij de gemeente door invoering van de ‘Bestuurlijke Strafbeschikking”. Hierdoor kunnen stadstoezichthouders, die in het bezit zijn van een BOA diploma, ingezet worden voor handhaving van een aantal regels uit de Algemene Plaatselijke verordening.
Wie zijn er bij betrokken en hoe	Politie	Gemeente, politie en OM
Wanneer doet het zich voor	Gemeente Tilburg	Gemeente Tilburg
Waar doet het zich voor	In de wijken, buurten en subbuurten van de gemeente Tilburg. Tevens in de winkel- en horecagebieden alsmede bij evenementen.	Terug brengen van de kleine ergernissen in de wijken, buurten en subbuurten van de gemeente Tilburg. Tevens in de winkel- en horecagebieden alsmede bij evenementen
Meten: Hoeveel: Hoe vaak: Hoe lang: Sinds wanneer:	Klanttevredenheidsonderzoek 1 maal per twee jaar Doorlopend.	Veiligheidsmonitor Klanttevredenheidsonderzoek Wijkscans
Mogelijke voordelen		Terugbrengen klachten

Welke werkwijze is voor gemeente Tilburg de beste keuze? Alles blijft zoals het nu is, de verantwoordelijkheid blijft in eerste aanleg bij de politie, die er vervolgens geen capaciteit voor beschikbaar heeft. Er zal dan ook niet actief iets aan de ergernissen van de burger worden gedaan want stadstoezicht mag alleen maar waarschuwen. De ervaring leert dat dit niet voldoende is. De burger veranderd zijn/haar gedrag hier **niet** door.

Of er wordt gekozen voor de Bestuurlijke Boete (=bestuursrechtelijk), hierdoor zal de verantwoordelijkheid, naast de politie, ook bij de gemeente komen te liggen. Er zullen BOA´s/GOA´s aangesteld/benoemd moeten worden die actief (repressief, bekeuren), mogelijk ook projectmatig (preventief, informeren/herinneren), hiermee aan de slag gaan.
Bij de Bestuurlijke Boete zal echter het gehele traject, van het uitschrijven van de boete, het afhandelen van het bezwaarschrift tot het innen van de boete al dan niet d.m.v. het inschakelen van een deurwaarder op het bordje van de gemeente komen te liggen. De gemeente zal in deze optie wel het boete bedrag volledig mogen houden.

Optie nummer 3 is de Bestuurlijke Strafbeschikking (=strafrechtelijk). Bij dit instrument zal er een constructie komen waar de BOA´s/ GOA´s de bekeuringen uitschrijven, die vervolgens via het Openbaar Ministerie naar het CJIB gaan, alwaar ze geïnd zullen worden. Van elke uitgeschreven bekeuring krijgt de gemeente dan een, nog nader te bepalen, percentage. De administratieve afhandeling en een eventueel vervolgtraject (denk aan deurwaarders etc) zal dan ook door OM en CJIB geschieden.

Benchmarking

Vanaf 12 januari 2008 zijn de G4[2] begonnen met het implementeren van de Bestuurlijke Strafbeschikking. Zo ook heeft gemeente Rotterdam heeft voor de Bestuurlijke Strafbeschikking. Om beeld en geluid te krijgen bij de vraag waarom deze keus werd gemaakt, is de projectgroep naar Rotterdam gegaan.
Middels een presentatie van medewerkers van Stadstoezicht werd duidelijk waarom Rotterdam voor de Bestuurlijke Strafbeschikking is gegaan.
De argumenten hiervoor waren:

1. Drie Strafbeschikkingen vormen één soort strafinstrument
   -sterkere samenwerking in de handhavingsketen;
2. Creëert meer duidelijkheid voor de burger c.q. overtreders;
3. Geeft evenveel beleidsvrijheid als de Bestuurlijke Boete;
4. Maakt inzet van sterkere BOA's [3] mogelijk: ruimere bevoegdheden;
5. Leidt niet tot investeringen in een eigen administratief apparaat;
6. Kan financieel aantrekkelijker zijn: meer netto opbrengsten;
7. Kan per januari 2009 worden toegepast.

Voor de leden van de projectgroep werd duidelijk dat de keuze voor een Bestuurlijke Strafbeschikking op basis van voornamelijk praktische overwegingen was genomen. Deze aspecten zou later worden meegenomen om uiteindelijk tot een gedegen advies te komen.

3.1 DESTEP

Om inzicht te krijgen in de externe factoren die van invloed zijn op de toekomst van de veiligheid binnen de gemeente heb ik gebruik gemaakt van de zogenaamde DESTEP methode. Deze methode geeft inzicht in de ontwikkeling van de volgende gebieden:

- Demografische factoren
- Economische factoren
- Sociale factoren
- Technologische factoren
- Ecologische factoren
- Politieke factoren

Binnen het overzicht van de DESTEP laat ik de velden "kansen en bedreigingen" van de SWOT analyse zien.

[2] G4 Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag
[3] Buitengewoon opsporingsambtenaar

DESTEP factoren		Kansen	Bedreigingen
Demografische factoren. (de omvang, samenstellingen groei van de bevolking, welke in grote delen van invloed zijn op de markt waarop wij ons richten)	• Vergrijzing van de bevolking • Actualiteit en dreiging van terrorisme • Multiculturele samenleving • Bevolkingsgroei	• Uitbreiding capaciteit stadstoezicht • Uitbreiding opleidings-mogelijkheden • Meer gemeentelijk geld voor inzet middelen • Meer inzet mogelijk van volontairs (Julianastaete	• Door vergrijzing terugloop aan werkervaring bij Stadstoezicht • Doorstroom van personeel • Andere onbekende culturen • Minder aantrekkelijke werkgever door grotere risico's
Economische factoren. (De economie die een belangrijke invloed heeft op de interne bedrijfsvoering)	• Meer budget voor nationale en internationale veiligheid door b.v. terrorisme en rechts cq links extremisme • Daling van nationaal inkomen • Crisis van 2009 • Veranderde uitgavenpatronen van de overheid • Druk op de loonkosten • Te kort aan goede arbeidskrachten en krapte op de arbeidsmarkt binnen het veiligheidssegment	• Uitbreiding personeel • Meer geld voor uitbreiding en nieuwe hulpmiddelen • Meer loopbaanmogelijk-heden	• Druk op loonkosten heeft negatieve gevolgen voor capaciteit • Opleidingscapaciteit vaak onvoldoende • Achterblijven economische groei heeft negatieve consequenties voor politieke keuzes • Meer criminaliteit
Sociale factoren (De sociale en culturele omgeving die de waarden, tradities en maatschappelijke trends omvat)	• Werkende partners • 36, 38 of 40 urige werkweek • Modaliteiten • Arbeidstijdenwet • Meer beschikbare vrije tijd • Complexere samenleving • Meer aandacht voor arbeidsomstandig-heden • Multiculturele samenleving met aandacht voor diversiteit • Meer persoonlijke wensen / mondiger publiek	• Flexibele werknemers • Meer secundaire arbeidsvoorwaarden • Meer kansen voor ontwikkeling en inspraak medewerkers (WOR) • Professionalisering beroep en doorontwik-kelmogelijkheden	• Hogere eisen van medewerkers • Mondigere medewerk-ers die veel eisen zoals bijvoorbeeld: duobanen,aanpassen arbeidsmodaliteiten, kinderopvang • Onstabiele onveilige werkomgeving • Bedreigingen in privé sfeer vanuit andere culturele normen en waarden • Joods-christelijke tradities die een stap terug doen • Vervaging waarden en normen • Verharding criminaliteit
Technologische factoren (Nieuwe technologische ontwikkelingen die nieuwe producten ontwikkeling van diensten mogelijk maken)	• Elektronische beschik-baarheid van gegevens en databestanden • Internet • GPS en navigatiesyste-men • Mobiele telefonie • PDA technologie	• Meer info sneller beschikbaar • Snellere en directere communicatielijnen • Professionalisering vakgebied	• Hogere kosten door telefonie en dataver-keer • Meer onderhoudskosten • Investeren netwerk en applicaties • Minder capaciteit voor primairproces • Afhankelijkheid techniek
Ecologische factoren	Maatschappelijk	• Energiebesparing door	• Hogere kosten door

	verantwoord ondernemen	verhoging van efficiëntie van apparaten • Investering in energie besparende en energie zuinige bouw • Gebruik van energiesparende voertuigen (elektro bijv de SEGWAY)	het voeren van intensief afvalbeleid • Het vaststellen en aanscherpen van milieunormen • Wettelijke opgelegde milieunormen • Hogere prijzen hulpmiddelen
Politieke factoren	• Arbo wetgeving • Nieuwe CAO afspraken • Flexwet • Aanpassen wetgeving terrorisme • Aanwijzing wijken die snel moeten ontwikkelen • Aanpassen politiek bestel onder druk van economische crisis • Keuze gemeenteraad Tilburg • Invoering Bestuurlijke Boete met ingang van 1-1-10	• Door invoering capaciteitsmanage-ment doelmatigere en efficiënter inzet van personeel • Grotere slagvaardigheid door samenwerking met politie en OM • Minder kleine criminaliteit en een afname van kleine ergenissen • Groei van veiligheids-gevoelens burgers	• Meer aansturing door gemeente • Geen rekening houden met couleur locale van wijken en buurten • Cultuur stadstoezicht in relatie tot de cultuur bij de politie



Bron: Google. Samenwerking politie - Stadstoezicht

3.2 Overlastcijfers

Meldingen bij de politie district Tilburg.

Door de politie van het district Tilburg is op onderstaande meldingen gereageerd. Binnen het bedrijfsprocessensysteem was het niet mogelijk een diepere analyse te maken van de overlastmeldingen die verband houden met ergerlijke overlas in de publieke ruimte. Daarbij kwam nog dat ik beperkt werd in de analyse door het in gebruik nemen van een nieuw bedrijfsprocessensysteem 'Basis Voorziening Handhaving' binnen politie Nederland. Hierdoor werden de analysten en medewerkers van het bedrijfsbureau dermate belast dat het opvragen van cijfermateriaal niet tot de mogelijkheden behoorden.

Melding als waarden	2008 waar: Tilburg
481 Overlast vuurwerk	116
555 Overlast van/door prostitutie	6
556 Overlast v/d verm.gestoorde/overspan	134
557 Overlast van/door weersinvloeden	8
558 Overlast van/door ongedierte	2
562 Overlast van/door jeugd	608
563 Overlast stank / rook	21
564 Overlast van / door geluid	910
569 Overige overlast	342
141 Parkeerprobleem	325
151 Stremming	81
174 Pech-geval/onbeheerd voertuig	48
551 Overlast van/door voertuig	180
451 Geluidshinder horeca	62
559 Overlast van/door dieren	131
754 Burenruzie	108
755 Relatieproblemen	362

Meldingen Gemeente Tilburg

Bij de gemeente Tilburg worden de klachten over kleine ergernissen geregistreerd binnen het CMS[4]. In 2008 en 2009 werden de volgende klachten geregistreerd:

Naam	Omschrijving	Aantal
Verontreinigingen	Illegale stortingen ≥0,5 m^3	2290
Verontreinigingen	Illegale stortingen ≤ 0,5 m^3	989
Hondenpoep	Hondenpoep handhaving	412
Fietsen	Fietswrakken	334
Verontreiniging	Zwerfvuil op openbare weg	293
Parkeren	Parkeerproblemen	280
Verontreiniging	Hennepafval	280
Autowrakken	Aanhangwagens	278
Verontreiniging	Winkelwagentjes	278
Geluidsoverlast	Geluidsoverlast bedrijven	133

[4] Centraal melding systeem

Verontreining	Olievlekken op de weg	117
Complexe klachten	Hangjeugd	104
Verontreiniging	Illegale stort folders	89
Autowrakken	Autowrakken	74

Overlast Graffity uitgesplitst:

Graffity	Overig	308
	Racistisch/aanstootgevend	50
	Verkeersobjecten	27
	Gemeentegebouwen	26
	Stadsparken	12
	Speeltoestellen	2
	Totaal	425

Uit de gezamenlijke cijfers van de politie en gemeente Tilburg blijkt dat er een Sense of urgency is om handhaving uit te breiden naar met name de kleine ergernissen. Aangezien de politie niet bij machte is om te investeren op handhaving van deze kleine ergernissen zal er gezocht moeten worden naar het inzetten van nieuwe handhavinginstrumenten. In het volgende hoofdstuk worden twee nieuwe instrumenten geïntroduceerd.



Foto: Jan Rokven

4. Nieuwe handhavingsinstrumenten

4.1 Bestuurlijke Boete overlast

Omdat het niet handhaven op de kleine ergernissen een landelijk probleem is heeft het kabinet in 2006 twee wetsvoorstellen voor de Bestuurlijke Boete ingediend:

- Bestuurlijke Boete voor overlast openbare ruimte
- Bestuurlijke Boete voor fout parkeren en enkele kleine verkeersovertredingen.

Beide wetsvoorstellen zijn in december in 2007 behandeld in de Eerste Kamer. De Eerste Kamer heeft echter alleen ingestemd met de invoering van de Bestuurlijke Boete voor overlast. De Bestuurlijke Boete voor fout parkeren werd afgewezen. Hierdoor wordt de reikwijdte van de Bestuurlijke Boete voor gemeenten ingeperkt tot overlastovertredingen.

De Bestuurlijke Boete stelt de gemeente in staat zelf tegen kleine overtredingen in de openbare ruimte op te treden en de overtreders boetes op te leggen. De bevoegdheid geldt voor alle feiten uit de APV en een deel van de Afvalstoffenverordening, minus de feiten die gevaarzetting met zich meebrengen zoals, samenscholing, drankgebruik, betogingen en drugshandel. De gemeente is integraal verantwoordelijk voor zowel het opstellen van de normen betreffende overlast, het toezicht houden op de naleving ervan als voor het sanctioneren van de overtredingen (boete opleggen en beschikking afgeven). De gemeente moet daarnaast zelf de boetes innen en de bezwaren op de opgelegde Boetes behandelen. Kenmerken van de Bestuurlijke Boete zijn:

- de overtredingen worden bestuursrechtelijk aangepakt;
- de gemeenten kunnen zelf kleine ergernissen aanpakken;
- de gemeenten bepalen zelf de prioriteiten zinder afhankelijkheid van het Openbaar Ministerie (OM);
- de gemeente is 24 uur per dag verantwoordelijk voor de handhaving en kan in beginsel voor deze overtredingen geen beroep doen op politie;
- de opbrengsten komen geheel ten goede aan de gemeenten;
- de gemeenten moeten zelf de Boetes innen, de bezwaren tegen de Boetes afhandelen. Het proces van inning en bezwaar komt voor rekening van de gemeente;
- de Bestuurlijke Boete kan alleen worden opgelegd door een buitengewoon
- opsporingsambtenaar (BOA)



Fig. 1 Bron: Handreiking handhaving overlast in het publieke domein

4.2 Bestuurlijke Strafbeschikking

Bijna tegelijkertijd met de parlementaire behandeling van de Bestuurlijke Boete werd het wetsvoorstel inzake de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening) aangenomen.

Kern van de Wet OM-afdoening is dat de officieren van justitie, de opsporingsambtenaren en daarvoor aangewezen bestuursorganen zonder de inschakeling van de rechter een Strafbeschikking kunnen opleggen. Onderdeel van de Wet OM-afdoening is de Bestuurlijke Strafbeschikking. Gemeenten en andere bestuursorganen kunnen de Bestuurlijke Strafbeschikking opleggen bij overtredingen van de APV en de Afvalstoffenverordening. Daarmee richt de Bestuurlijke Strafbeschikking zich op dezelfde feiten als de Bestuurlijke Boete overlast.
Met de Bestuurlijke Strafbeschikking kunnen gemeenten zelf overtreders in de openbare ruimte aanpakken en een als sanctie een Bestuurlijke Strafbeschikking opleggen. Het Openbaar Ministerie (OM) en het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) zijn verantwoordelijk voor de verdere afhandeling zoals het verzenden van de definitieve beschikking, het innen van de opgelegde Boetes en het afhandelen van bezwaar en beroep.

Kenmerken van de Strafbeschikking zijn:
- de overtredingen vallen onder het strafrecht
- de gemeenten leggen de Bestuurlijke Strafbeschikking op
- het OM stelt in overleg met politie en gemeente de handhavingprioriteiten op
- politie blijft direct betrokken bij de handhaving en er is een taakverdeling tussen politie, OM en gemeente
- de Bestuurlijke Strafbeschikking kan (net als de Bestuurlijke Boete) alleen worden opgelegd

door een gemeentelijk buitengewoon opsporingsambtenaar
- het innen van de Boetes en het afhandelen van bezwaar wordt door het CJIB respectivelijk het OM gedaan
- de gemeente krijgt voor de Strafbeschikking een vergoeding per opgelegde sanctie

Het OM zal elke Bestuurlijke Strafbeschikking van de gemeente accepteren mits deze juridisch voldoende is onderbouwd. Er zullen geen beleidssepots worden toegepast.

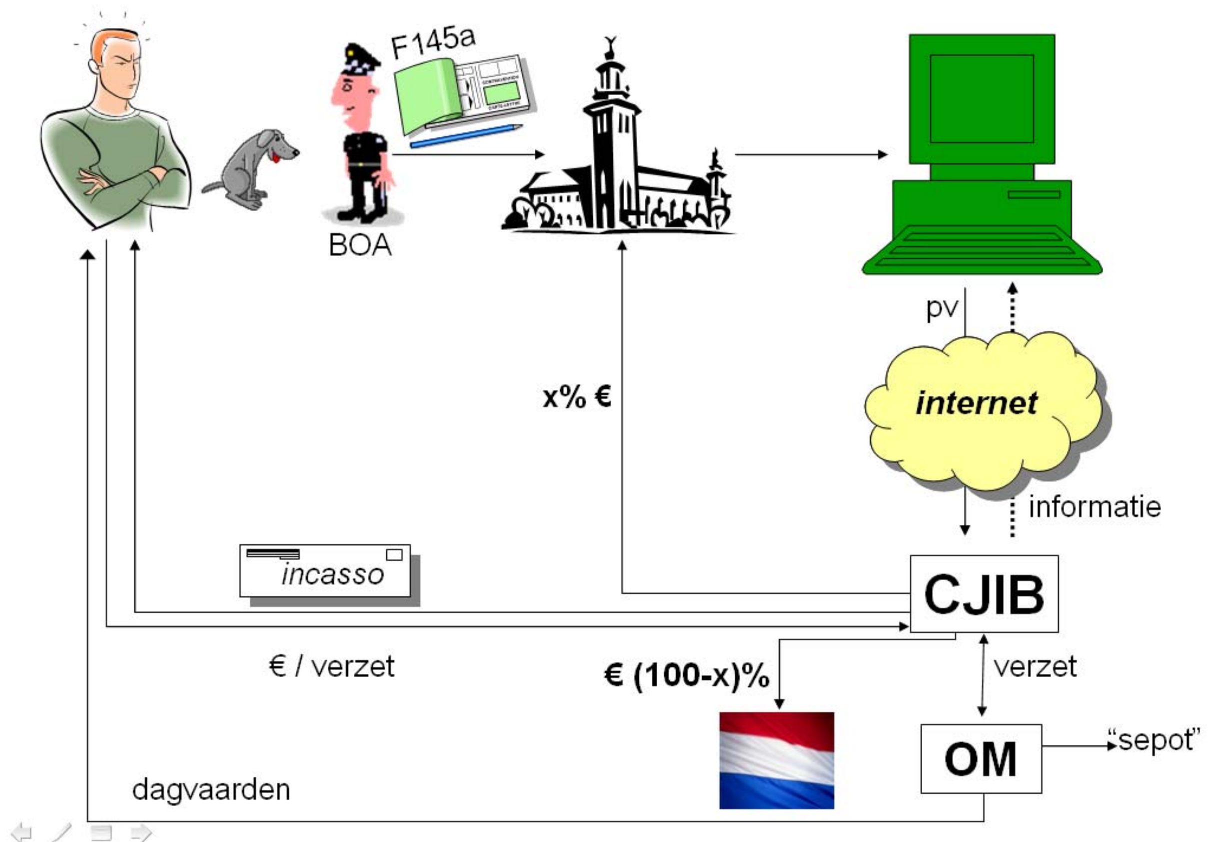


Fig. 2 Bron: Handreiking handhaving overlast in het publieke domein

4.3 Keuzematrix

De hieronder staande keuzematrix is een hulpmiddel om snel inzicht te krijgen in de overeenkomsten en verschillen tussen de twee nieuwe instrumenten.

Onderdeel	Bestuurlijke Boete	(Bestuurlijke)Strafbeschikking
Recht	Bestuursrecht	Strafrecht
Feiten	APV en afvalstoffenverordening	
Aankondiging besluit	BOA uit naam college, dan wel burgemeester	Boa uit naam college, burgemeester of openbaar ministerie
Oplegging besluit	Gemeente	CJIB namens gemeente
Inning Boete	Gemeente	CJIB
Rechtsbescherming	Bezwaar bij gemeente (binnen 6 weken)	Verzet bij OM (binnen 2 weken)
	Beroep bij kantonrechter	Zitting bij kantonrechter
	Hoger beroep bij gerechtshof Leeuwarden	Hoger beroep bij Hof
	Geen hogere eis op zitting mogelijk	Hogere eis zitting mogelijk
Schorsende werking rechtsbescherming	Indien bezwaar heeft schorsende werking	Ja
Hoogte Boetes wordt bepaald in	AMvB / gemeentelijke verordening (voor zover feit niet in bijlage AMvB staat)	AMvB / richtlijnen OM
Zekerheidsstelling	Ja	Nee
Justitieel gegeven	Nee	Ja, boven de €100
Recidiveregistratie	Nee	
Jeugdige overtreders	Geen Boete voor daders onder de 12 jaar. Boete gehalveerd voor daders onder de 16 jaar	Geen Strafbeschikking voor daders onder de 12 jaar
Betalingstermijn	Zes weken na onherroepelijk worden besluit	30 dagen na uitvaardiging Strafbeschikking door CJIB
Financiële kosten	Kosten uitvoering, inning en rechtsbescherming geheel voor rekening gemeente	Kosten uitvoering, inning en rechtsbescherming deels voor gemeente
Financiële opbrengsten	Opbrengsten geheel voor de gemeente	Opbrengsten gedeeltelijk voor de gemeente
Verantwoordelijkheid	24- uur voor de gemeente	
Rol politie		
Operationeel	Te bepalen in driehoeksoverleg	
Direct toezichthouder	Afspraken over invulling rol als direct toezichthouder	
Rol openbaar ministerie		
Partner	Gemeente moet informatie delen	Gemeente moet informatie delen. Gemeente moet vooraf overleggen met OM over aantal mogelijke verzetszaken.
Toezichthouder	Ziet toe op uitoefening van de opsporingsbevoegdheid van de BOA, m.n. op de kwaliteit van de opsporingsproducten	

Automatisering software	Gemeente	Justitie / CJIB
Automatisering hardware	Gemeente	
Managementinformatie wordt verzorgd door.	Gemeente, aanvulling vanuit politie informatie mogelijk.	Vanuit CJIB in combinatie met politie- en gemeente-informatie.
Voorlichting.	Gemeente verantwoordelijk voor algemene en specifieke voorlichting aan burgers.	Gemeente verantwoordelijk voor specifieke voorlichting aan burgers. Vanuit justitie wordt algemene informatie verzorgd.
Eenduidigheid voor de burger.	BOA en politie opereren binnen verschillend systeem met verschillende bevoegdheden en verschillende rechtsbescherming. Binnen een gemeente kan iemand voor overlastgevende feiten een Bestuurlijke Boete krijgen van de gemeente of een Strafbeschikking van de politie.	BOA en politie hanteren hetzelfde systeem en dezelfde rechtsbescherming. Onderscheid enkel ten aanzien van bevoegde feiten.

4.5 Fout parkeren

In zowel de Bestuurlijke Boete overlast als de Bestuurlijke Strafbeschikking zijn fout parkeren en enkele kleine verkeersovertredingen als strafbaar feit niet (mee) opgenomen, voor fout parkeren blijft dan ook de huidige Wet Administratief Rechtelijk Handhaven Verkeersovertredingen de zogenaamde Wet Mulder van kracht.

Om de gemeenten te compenseren voor het niet opnemen van fout parkeren zullen de gemeenten onafhankelijk van welke van de twee handhavinginstrumenten wordt gehanteerd, een vergoeding krijgen voor door de gemeente opgelegde Boetes.



Bron: http://skoatterwald.files.wordpress.com/2009/02/hondenpoep.jpg

5. Buitengewone opsporingsambtenaren (BOA'S)

Op grond van het Wetboek van Strafvordering (artikel 142 lid 1 onder c) kunnen (a) functionarissen die op grond vaneen bijzondere wet worden belast met de opsporing van de bij die wet strafbaar gestelde feiten en (b) functionarissen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de bij veeordening strafbaar gestelde feiten, worden beëdigd tot buitengewoon opsporingsambtenaar.

Het College van Burgemeester en Wethouders kan op grond van de Gemeentewet personen aanwijzen als toezichthouder. Als voor de handhaving van feiten, strafbaar gesteld in verordeningen zoals de APV[5], een bevoegdheid als buitengewoon opsporingsambtenaar noodzakelijk is, kan hiervoor een verzoek bij Justitie worden ingediend. Na toetsing van noodzaak, betrouwbaarheid en bekwaamheid zal beëdiging kunnen plaatsvinden. De opsporingsbevoegdheid beperkt zich dan tot de verordeningen waarvoor deze personen zijn aangewezen door het bevoegde gezag op grond van de Gemeentewet.

Naast de APV controleurs zijn er ook andere BOA- categorieën, zoals de Flora- en Faunabeheerder, de parkeercontroleur, de milieuopsporingsambtenaar, de controleur openbare ruimte en de gemeentelijke opsporingsambtenaar.
Elke categorie kent eigen opsporingsbevoegdheden. De problematiek in de gemeente is leidend voor de keuze welk soort BOA ingezet wordt.

Voor de APV controleurs die ingezet worden om te handhaven volgens de nieuwe handhavinginstrumenten worden de volgende eisen voorgeschreven:

functiebenaming	**Politie bevoegdheden (optioneel)**	**Geweldsmiddelen (optioneel)**	**Toe te kennen opsporingsbevoegdheid**	**Bijzonderheden**
Gemeentelijk opsporingsambtenaar	Art. 8, 1e lid PW	Geen	De in artikel 1a van de WED genoemde wetten alsmede de artikelen 26, 33 en 34 van de WED; de Visserijwet 1963; de Wet op de openluchtrecreatie; de Plantenziektenwet; de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren; de Veewet; Het Besluit gebruik meststoffen; artikel 45 luchtverkeersreglement; het Binnenvaartpolitiereglement; de Binnenschepenwet; Wegenverkeerswet 1994 (de toepassing van deze bevoegdheid dient zich te beperken tot stilstaand verkeer met uitzondering van de	Voor de APV dient betrokkene op naam te zijn aangewezen door het bevoegde bestuursorgaan. Tevens dient , bij aanvraag, een akte van aanstelling te worden bijgevoegd. De functie van gemeentelijk opsporingsambtenaar kan niet worden gecombineerd met een andere functie op de functielijst.

[5] Algemene plaatselijke verordening (voorheen algemene politieverordening)

			artikelen 5, 6, 10, 60, 62 en 82 RVV 1990); artikel 2 van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (i.v.m. onverzekerd crossen); de Monumentenwet 1988; de Wet openbare manifestaties; de Zondagswet; de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden; de artikelen 141, 157, 158, 161, 162, 163, 173, 173a, 173b, 174, 175, 177,179, 180, 181, 182, 184, 185, 198, 199, 225, 239, 266, 267, 284, 285, 310, 311, 314, 315, 350, 351, 351 bis, 352, 424 t/m 429, 430a, 435 onder ten vierde, 458 t/m 461 en 447e van het Wetboek van Strafrecht; verordeningen en/of Keuren voor zover betrokkene daarvoor door het bevoegde bestuursorgaan is aangewezen.	

6. Rollen van de partners

6.1 Politie

Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde of taken verricht ten dienste van justitie, staat zij onder gezag van de officier van justitie. De politieambtenaar die in een bepaalde gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak staat onder gezag van de burgemeester[6].

Voor zowel de Bestuurlijke Boete als de Bestuurlijke Strafbeschikking, die dienen voor de handhaving van overlast, geldt dat enkel een BOA bevoegd kan zijn. De Korpschef van de politie is direct toezichthouder voor BOA's en ziet toe op de juiste taakuitvoering (bijvoorbeeld naleving van de geweldsinstructie). Hij ziet verder toe op de samenwerking met de politie en hij ziet er op toe dat de werkgever van de BOA (gemeente) voorziet in het benodigde onderricht van de BOA. Bij het aanvragen van een BOA door de gemeente wordt de politie om advies gevraagd.

Taken van de direct toezichthouder (politie) volgens het BBO[7]

- krachtens mandaat afnemen van de eden, beloften en verklaringen.
- geven van instructies aan BOA's voor een goede samenwerking met de politie.
- erop toezien dat BOA's voor het geldende instructies nakomen.

[6] Art 2 van de Politiewet
[7] Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaren

- uitoefenen van dagelijks toezicht op de juiste uitoefening van bevoegdheden en een goede samenwerking met de politie door BOA's.
- erop toezien dat werkgevers zorgdragen voor onderricht aan BOA's.
- gevraagd en ongevraagd verstrekken van inlichtingen aan de toezichthouder.
- regelmatig overleg plegen met de toezichthouder over functioneren BOA's.
- verschaffen van gewenste informatie over BOA's aan Minister van Justitie en College van Procureurs-generaal.
- adviseren van de toezichthouder over klachten over optreden van BOA's.

Samenwerking

Voor de goede samenwerking tussen de politie en de BOA's is het noodzakelijk nadere afspraken te maken over:

1. prioriteitstelling en de inzet van politie bij heterdaad;
2. achtervang door de politie bij escalaties;
3. inzet van politie naast de BOA's met het oog op de 24- uurverantwoordelijkheid;
4. communicatie tijdens werkzaamheden met de politie (GMK)[8];
5. informatie-uitwisseling tussen BOA en politie.

Gevolgen voor direct toezichthouderschap

In de huidige situatie worden de processen-verbaal van de BOA op het politiebureau in de justitiesystemen gezet. Dit is de belangrijkste manier waarop de politie op dit moment invullling geeft aan het direct toezichthouderschap op de BOA's.

Deze tussenkomst van de politie is zowel bij de Bestuurlijke Boete als de Bestuurlijke Strafbeschikking straks niet meer aan de orde. Bij de Bestuurlijke Boete verstuurt de gemeente namelijk zelf het uiteindelijke Boetebesluit en het CJIB[9] legt op basis van een vanuit de rechtstreeks aangeleverde processen-verbaal de uiteindelijke Strafbeschikking op namens de gemeente.

Het gevolg hiervan is dat er een andere invulling aan het direct toezichthouderschap wordt gegeven. Om de rol als direct toezichthouder toch goed te kunnen vervullen zal vanuit het CJIB informatie worden gegenereerd voor de gemeenten en politie en zullen afspraken gemaakt moeten worden tussen de gemeente en de korpschef over het wederzijds leveren van de benodigde informatie en regulier bespreken van de taakuitvoering van de BOA's.

6.2 Openbaar Ministerie

De samenwerking met het openbaar Ministerie komt bij beide instrumenten aan de orde. Zo is de Hoofdofficier van justitie ingevolge het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar toezichthouder op de BOA. De Bestuurlijke Boete mag daarnaast moet worden opgelegd wanneer strafrechtelijke vervolging is ingesteld, of bijvoorbeeld wanneer een transactie of Strafbeschikking is aangeboden. Omgekeerd geldt hetzelfde. Het Openbaar Ministerie mag niet overgaan tot strafvervolging indien het bestuursorgaan een Bestuurlijke Boete heeft opgelegd. Aangezien het veelal eenvoudig en direct constateerbare feiten betreft zal het probleem van samenloop niet veel voorkomen. Niettemin geeft dit nog een reden dat bestuur en openbaar ministerie in ieder geval moeten regelen dat zij van elkaar weten wat zij doen.

[8] Gemeenschappelijke meldkamer politie
[9] Centraal Justitieel Incasso Bureau

Binnen het driehoeksoverleg (burgemeester, officier van justitie en korpschef) zouden de volgende onderwerpen onderdeel van gesprek kunnen zijn;

1. bespreking van de doelstellingen die moeten worden bereikt door het instellen van het nieuw handhavingsinstrument;
2. het jaarlijks handhavingsbeleid (jaarplan) waarin tot uiting komt met welk doel de inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren komend jaar plaats vindt. Verder staat hierin het aantal BOA's, de hoeveelheid pv's, aard van inzet en bijvoorbeeld de tijdstippen van inzet. Een verder de registratie met betrekking tot de verwerking van processen-verbaal en de manier van verwerking;
3. Periodieke voortgangsrapportages over de uitvoering van het jaarplan;
4. Het jaarverslag waarin wordt getoetst of het vooraf vastgestelde beleid is uitgevoerd. Uit het verslag blijkt in hoeverre de beleidsdoelstellingen en –resultaten zijn bereikt.

Het jaarverslag kan ingaan op;

- De mate waarin doelstellingen zijn bereikt
- Geweldsmeldingen
- Het aantal Boa's
- Assistentieverzoeken politie
- Aantal dagen dat medewerkers als boa's hebben opgetreden
- Aantal overige incidenten zoals: vernielingen, mishandelingen
- Aantal controles dat is uitgevoerd
- Aantal klachten tegen boa's
- Incidenten van geweld tegen boa's
- Aantal processen verbaal



Foto: Jan Rokven Toezichtpost "Julianastaete"

7. Implementatie

Omdat de implementatie van of de Bestuurlijke Boete of de Bestuurlijke Strafbeschikking afhankelijk is van de uiteindelijke beslissing van Burgemeester en Wethouders, is het implementeren van dit instrument binnen deze organisatie nog prematuur. Toch zal ik, zij het in algemeenheden, proberen adviserend richting te geven aan de implementatie. Voor de beschrijving hiervan heb ik gebruikt gemaakt van gemeentelijke stukken die in de literatuurlijst worden opgenomen.

7.1 Kleuren denken

Het *kleuren*denken gaat er van uit dat verandertrajecten op ruwweg vijf verschillende manieren uitgevoerd kunnen worden, namelijk in de vorm van geeldruk, blauwdruk, rooddruk, groendruk of witdruk[10].

Voor het verandertraject wat betreft de invoering van de Bestuurlijke- Boete of Strafbeschikking is de invoeringsaanpak gebaseerd op het *blauwdruk*-denken. De invoering is namelijk gebaseerd op rationele ontwerpen (wet Bestuurlijke Boete en wet OM). De uitkomst is van te voren nauwkeurig omschreven en vastgesteld. Een vastomlijnde blauwdruk die wettelijk is verankerd.

Voor wat betreft de implementatie van de nieuwe handhavinginstrumenten neig ik naar het *rooddruk*-denken. Het dominante gedrag van de veranderaar bij *rooddruk*-denken is het inspelen op de 'zachte' aspecten van de organisatie zoals managementstijl, personeelsamenstelling en competenties. Hierbij gaat het om de factor 'mens'. De veranderaar zal insteken op het emotionele niveau. Met name de HRM instrumenten zijn dominant aanwezig in deze verandering. Kenmerk van dit denken is een balans te zoeken tussen de zakelijke en privé belangen van de werknemer.

7.2 INK model

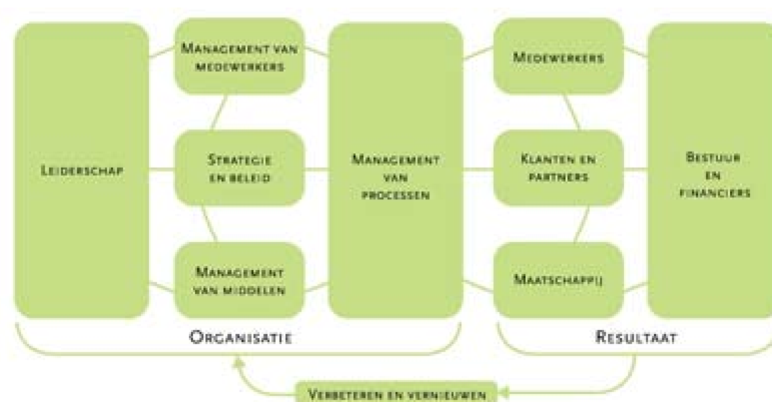


Fig. 3 bron: www.ink.nl

Het INK – managementmodel bestaat uit;

- Tien aandachtsgebieden
- Vier dimensies voor de diagnose van de organisatiegebieden

[10] De Caluwe en Vermaak. 1999

- Twee veranderkundige concepten; de PDCA- cirkel en de IMWR – cirkel
- Vijf fundamentele kenmerken

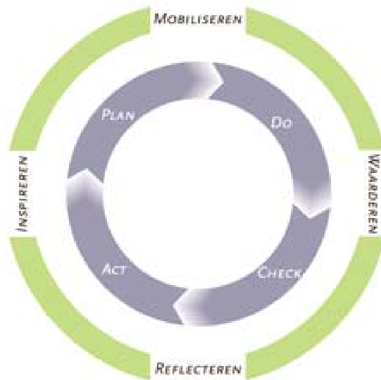


Fig. 4 Bron: www.ink.nl

7.3 Leiderschap

Het motto “mensen maken het verschil” ligt ten grondslag aan de manier waarop binnen de organisatie van de gemeente, invulling geven aan leiderschap. De rol van de leider is dat hij of zij de visie neerzet en benodigde keuzes durft te maken. De leiding stelt zich kwetsbaar op is zich bewust van haar of zijn voorbeeldfunctie. Het centraal managementteam onder leiding van de algemeen directeur het een eigen rol en verantwoordelijkheid voor het uitdragen van een heldere koers en het aansturen van de organisatie. Het uitgangspunt is dat deze leiding de procesregie voert en dat de belanghebbenden (Stakeholders) hierbij betrokken worden. Leiderschap dus waarin richting en ruimte wordt gegeven (faciliterend leiderschap), maar in situaties waarin dat gevraagd wordt ook doorzettingsmacht wordt ingezet (doorslaggevend leiderschap).
Voor de afdeling “stadstoezicht” is de stijl van leidinggeven coachend. Deze stijl is er op gericht om medewerkers te stimuleren in hun ontwikkeling en zelfstandigheid, waaronder andere het probleemoplossende vermogen.
De invoering van de Bestuurlijke Boete dan wel de Bestuurlijke Strafbeschikking is een verandertraject waarin het zittende personeel een cultuurslag moet maken. Het nieuw te werven personeel zal getraind en gecoacht moeten worden

Sterkten	Zwakten
1. Het leiderschap is geborgen in de visie en missie van de organisatie 2. Interne gerichtheid 3. Zelfstandigheid en integrale verantwoordelijkheid 4. Coachende leiderschapsstijl	1. Onvoldoende externe gerichtheid 2. Er wordt onvoldoende bottom-up gewerkt 3. Cultuur binnen de organisatie is (nog) niet gericht op verbeteren

7.4 Strategie en beleid

De gemeente Tilburg wil zich als gemeentelijke organisatie samen met het gemeentebestuur toegevoegde waarde leveren aan de burgers van de stad. Het bestuur geeft daar sturing aan door het stellen van de kaders en het afwegen van de diverse maatschappelijke belangen. Een belangrijke waarde is, dat de burgers zich in Tilburg thuis voelen en kunnen meedoen in onze samenleving. De missie van de gemeente Tilburg is:

Modern bestuur bieden voor tevreden en betrokken burgers

7.5 Management van medewerkers

Leidinggevenden moeten in staat zijn om de organisatiedoelen voor de medewerker richtinggevend te verwoorden en met de medewerker concrete verbinding te maken met zijn/haar werksituatie. De medewerker is cruciaal. Er worden daarbij eisen gesteld aan de medewerker en zijn of haar bedragen c.q. prestaties. Dit moet gerealiseerd worden door het instrument ‘competentiemanagement’ in te zetten. De kern van het personeelsbeleid is dat de leidinggevende met de medewerker tot afspraken komt over zijn of haar toegevoegde waarde, functievervulling, rollen, individuele ontwikkeling en loopbaan. Hierbij zijn kernwoorden, sturen, richtinggevend, ontwikkelingsgericht en voorwaardenscheppend. Hierbij dienst een balans te zijn tussen rechten en plichten.
Voorwaardenscheppend beleid voor goed personeelsbeleid is HRM[11]. De instrumenten van HRM

- personeelsbeoordeling
- beloningsmanagement
- werving en selectie

zullen hiervoor worden ingezet.
Voor de invoering van het instrument Bestuurlijke Boete of de Bestuurlijke Strafbeschikking zullen binnen dit veld veranderingen plaats vinden in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
Er zal een werving en selectie plaats vinden om nieuwe medewerkers binnen de organisatie te halen. De werving zal voornamelijk extern plaats vinden omdat de functie van bijzonder opsporingsambtenaar APV, zwaarder beoordeeld wordt dan de functie van de huidige toezichthouders.

7.6 Management van middelen

Het managen van middelen bij de voering van een nieuw handhavinginstrument zal er een uitbreiding moeten komen van de huidige middelen. Een van deze middelen is een tijdsregistratiesysteem. Dit systeem dient om enerzijds de kosten te besparen (overschrijding begroting) en anderzijds om inzicht te krijgen op de manier waarop de handhaving wordt geborgd. De uitkomsten van dit systeem dienen als input voor het jaarverslag.
Verder uitbreiding van de middelen is afhankelijk van de beslissing van B&W. In onderstaande tabel geef ik weer wat de verschillen zijn in financiën.

Kosten bij beide instrumenten	Extra kosten bij Strafbeschikking	Extra kosten bij Bestuurlijke Boete
Salaris en toeslagen voor de	Feitenboekje OM + omslag	Kosten wijziging APV en

[11] Human resource management

BOA		feitenboekjes
Opleiding voor de BOA.		Opleggen besluit Bestuurlijke Boete.
Kosten uniform en insigne.		Incassotraject.
Backoffice en aansturing.		Bezwaar en beroep.
Communicatiemiddelen algemeen C 2000 apparatuur - Portofoons - Mobilofoon.		Software.
Vervoersmiddelen - Auto - Fiets - Segway - Snorscooter.		Specifieke communicatiemiddelen.
Hardware en kantoorartikelen.		
Huisvesting BOA's.		
Inkomsten	**Inkomsten**	**Inkomsten**
-	Pv-vergoeding.	Boetebedrag.

7.7 Management van processen

De primaire, ondersteunende en beleidsprocessen en hun onderliggende relaties worden vastgelegd. Binnen de afdeling Stadstoezicht van de gemeente Tilburg worden de APV toezichthouders gezien als professionals. Zij zien samenwerking als een vast gegeven. Onderlinge samenwerking maar ook de samenwerking met andere partners zoals de politie, belasting of interne partners zoals parkeerbeheer, woningbouw en handhaving.

De processen worden verbeterd naar aanleiding van de uitkomsten van bijvoorbeeld het KTO[12] en het MTO[13]. Maar ook de sociale veiligheidsindex en de input vanuit de gebiedsmanagers zal tot verbetering van de processen leiden. Per teamgebied zal jaarlijks een 'Lokale Criminaliteits- en veiligheidsbeeld worden opgemaakt is samenwerking met de politie.

Het invoeren van de Cirkel van Deming zal zijn intreden doen om de kwaliteit van handhaving te borgen.

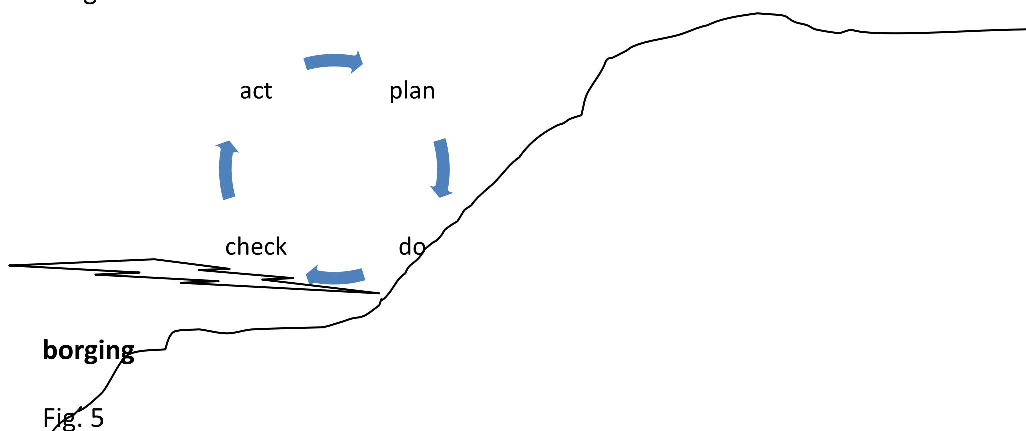


Fig. 5

[12] Klanttevredenheidsonderzoek
[13] Medewerkerstevredenheidsonderzoek

Door de cyclus te volgen van Plan, Do, Check en Act (adapt) wordt door het management voorkomen dat er geen borging plaats vindt van de processen. Monitoren is hierbij een vereiste. De overlastmeldingen uit de wijk inventariseren, activiteitenvoorstellen opstellen en vanuit deze voorstellen prioriteren. Regelmatig overleggen met de politie om de samenwerking te bevorderen en voorzichtig naar de toekomst kijken. Het toekomstbeeld zal dan zijn 'samen de wijk in'. Zover zijn we echter nog niet. Ook hier zal een verandertraject aan vooraf moeten gaan.

Een belangrijke taak van de toezichthouders zal naast handhaving, ook de signaleringsfunctie zijn. Informatie uit de wijk die rechtstreeks binnen het opsporingsproces van de politie gebruikt kan worden. Hoe die verbinding moet plaats vinden zal een opdracht zijn die verder uitgewerkt dient te worden.

7.8 Medewerkers

Vanuit het *rooddruk*-denken zal er veel aandacht zijn voor de medewerkers. Werving en selectie zowel in- als extern. Een opleiding op maat en daarbij een goede begeleiding. Aandacht voor de medewerker met als basis een intakegesprek, een jaargesprek waarbij compentiemanagement als basis dient. De jaargesprekken voeren in een tweejaarlijkse cyclus; jaargesprek functioneren en ontwikkelen – jaargesprek beoordelen en ontwikkelen. Aandacht vanuit een gemeende zorg waarbij de leidinggevende het vermogen heeft te luisteren met 'schone oren'. Dus onbevooroordeeld. Verder zal een Medewerkerstevredenheidonderzoek op regelmatige basis (twee jaarlijks) plaats vinden waarbij de verbeterpunten door het management worden besproken. Hier worden speerpunten uit gedestilleerd die onderwerp zullen zijn van management overleggen. Hier worden de verbeterpunten gemonitoord om verbeteringen te borgen. De medewerkers worden geconfronteerd met mondige burgers en zullen hier psychisch tegen bestand moeten zijn. Dit vereist extra aandacht van leidinggevenden waarbij een groot inlevingsvermogen een extra kwaliteit zal zijn die nodig is.

Opleiden:
De medewerkers zullen goed uitgerust de straat op moeten gaan. Dit betekent dat er geïnvesteerd dient te worden in opleiden van deze medewerkers. Opleidingen / trainingen welke de medewerkers dienen te volgen zijn onder andere:

1. Opleiden tot Buitengewoon Opsporingsambtenaar
2. Conflicthantering
3. Opleiding en training in eventuele geweldsmiddelen
4. ICT training voor het verwerken van informatie
5. Instructie in het uitschrijven van bekeuringen

7.9 Maatschappij

De organisatie zal naar buiten gericht moeten zijn om pas te houden met de maatschappelijke ontwikkelingen. Er gebeurt veel aan de buitenkant. Dit mag duidelijk zijn vanuit de door mij beschreven DESTEP methode (pag. 12 - 13). De huidige economische crisis die zijn intrede deed eind 2008, zal dit jaar nog ingrijpender worden, waarbij herstel in 2010 verwacht wordt.
Op langere termijn houdt dat in dat burgers geconfronteerd worden met ontslagen, een dalende huizenmarkt (opbrengsten en aankopen woningen) et cetera.
Omdat de maatschappij continu in beweging is zijn de keuzes dat ook. Externe oriëntatie en monitoring zijn belangrijk. Dat maakt een flexibele inzet van handhaving noodzakelijk.

Om pas te houden met de maatschappelijke ontwikkelingen zal regelmatig de thermometer in de diverse wijken, subwijken en buurten gestoken worden, om de ontwikkelingen te volgen.
Aan de voorkant betekent dat alert zijn, signaleren en daar waar nodig adviseren.
Aan de achterkant zullen er onderzoeken plaats vinden zoals:

- klanttevredenheidsonderzoek
- veiligheidsindex
- sociale indexmeter
- Burger jaarverslag
- Wijkscans

8. Weerstanden

8.1 Inleiding

Het doorvoeren van veranderingen in een organisatie in niet altijd even makkelijk. Zeker als er medewerkers zijn die de veranderingen als een bedreiging zien. De uitdaging voor de veranderaar is dan ook om deze mensen mee te krijgen. Om dat voor elkaar te krijgen dien je wel te weten welke weerstanden aanwezig zijn. In deze paragraaf wil ik aandacht besteden aan eventuele weerstanden en hoe hier op te interveniëren.

8.2 Kijken naar weerstanden

Het verschijnsel weerstand is uit verschillende gezichtspunten te belichten. Een korte overzicht wil ik beschrijven.

1. *Weerstand gezien vanuit een rationele invalshoek.*
   Afweerreacties zijn overlevingsstrategieën. Dit zijn patronen die in het leven zijn ontstaan en niet makkelijk zijn te veranderen. Ze hebben namelijk een functie en dat is het stabiliseren van de emotionele huishouding van een individu.
   Negatieve emoties zijn:
   -Angst (niet durven veranderen)
   -Twijfel (niet willen veranderen)
   -Verdriet (afscheid nemen van het oude)
   -Verlamming (niet kunnen veranderen)

2. *Weerstand vanuit een politieke invalshoek.*
   Hier moet je denken aan bijvoorbeeld de ondernemingsraad, vakbonden, directie en staf. Het gaat hier met name om de nieuwe machtsverdeling die gaat plaatsvinden. Eigen doelen of doelen van groepen zijn hierbij de inzet. Weerstand in deze context vindt plaats binnen de bestaande machtscultuur van een organisatie.

3. *Weerstand vanuit een sociale invalshoek*
   Gezien vanuit een sociaal perspectief bestaan organisaties uit groepen mensen die met elkaar samenwerken. Weerstand ontstaat als er frictie is tussen de bestaande normen en waarden van een groep of een subgroep. Het management kan minder aandacht hebben aan de onderste lagen van de organisatie terwijl deze lagen minder affiniteit hebben met de organisatiedoelen of het marktaandeel van de organisatie.

4. *Weerstand gezien vanuit een psychologische invalshoek*
   Mensen streven naar een bepaalde stabiliteit. Veranderingen brengen daar doorgaans geen verbetering in aan. Zeker niet in aanvang van het veranderingsproces. Er is een duidelijk verschil tussen mensen die het wel goed vinden zoals het gaat, versus mensen waar de verveling al gauw toeslaat en die graag veranderingen zien. Dit geeft met name voor die laatste groep spanning en nieuwsgierigheid. Verder is de succesfactor belangrijk. Zijn er in het recente verleden veranderingen geweest en hadden deze het gewenste resultaat. Of overheerst het gevoel van het management verandert om te veranderen.
   Als de veranderingen botsten met specifieke taakkenmerken (bijvoorbeeld zelfstandigheid) bestaat er een gerede kans op weerstand. Deze weerstand kan betekenen dat de motivatie van de medewerker(s) sterk afneemt.

8.3 Van weerstand naar veranderingsbereidheid

Weerstand wordt gezien als een vervelend obstakel die de ontwikkeling van een organisatie niet positief zal bevorderen. Het invoeren van veranderingen komst volgens deze visie neer op het uitoefenen van extra druk op onwillige medewerkers om zo het veranderingsproces vrij doorgang te bieden. Maar al te vaak blijkt dat deze aanpak niet tot het gewenste resultaat leidt. De kloof tussen voor- en tegenstanders van de verandering groeit. Dit kan worden voorkomen door weerstand niet alleen te benaderen als een schadelijke uitkomst van een veranderingsproces, maar ook aandacht te besteden aan positieve aspecten. Weerstandkan namelijk ook een teken zijn dat medewerkers zich betrokken voelen bij hetgeen er gebeurt met de organisatie of zich zorgen maken over de roekomst, weerstand kan bovendien een signaal zijn dat er iets mis is met de voorgestelde verandering.

Het woord weerstand heeft een negatieve klank, een positievere vertaling is te spreken over veranderingsbereidheid. Veranderingsbereidheid is een begrip waarmee gedrag van mensen in organisaties verklaard kan worden. Een model van gepland gedrag is het model van Ajzens. Dit model van gepland gedrag is een model wat gebaseerd is op het idee dat aan de intentie (bedoeling) van een persoon om bepaald gedrag te vertonen een aantal motivationele krachten ten grondslag liggen.

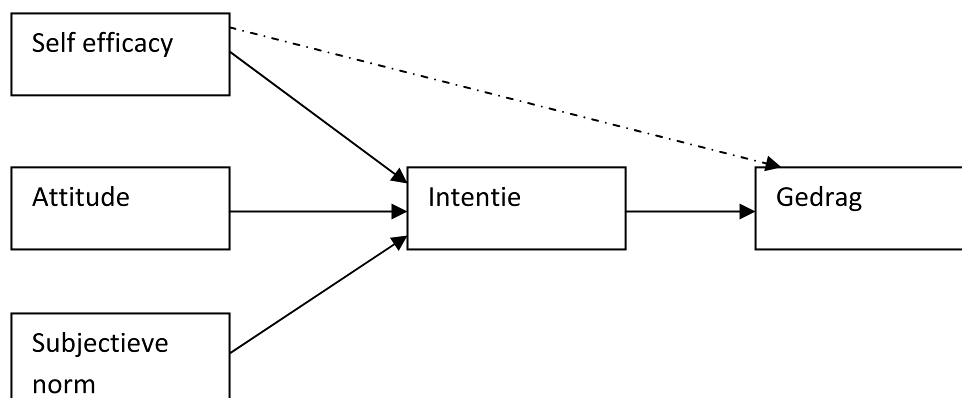


Fig. Gedrag volgens Ajzen (1991)

Volgens dit model bepalen drie variabelen de intentie van een persoon om bepaald gedrag te vertonen:

1. De attitude van een persoon ten aanzien van het gedrag
   De mate waarin de persoon positieve of negatieve uitkosten verwacht van het gedrag;
2. De subjectieve norm ten aanzien van het gedrag

De druk vanuit de omgeving om het gedrag al dan niet te vertonen;

3. De controle die de persoon ervaart over het gedrag
   De mate waarin iemand overtuigd is van de haalbaarheid van het doelgedrag.

Ajzens model volgens zal de veranderingsbereidheid van een medewerker worden bepaald door:

1. De uitkomsten die de medewerker verwacht van het veranderingsproces (willen veranderen)
2. De houding van collega's en leidinggevenden tegenover het veranderingsproces (moeten veranderen)
3. De hoeveelheid controle die de medewerker over het veranderingsproces ervaart (kunnen veranderen)

Een bekende succesformule voor verandermanagement is:

S = K * A.

Het succes (S) van een veranderplan is afhankelijk van de kwaliteit (K) van het plan en de acceptatie (A) van het plan door de organisatie.

Een zelfde formule kan ook worden opgesteld voor 'willen-moeten-kunnen veranderen'. Alleen wanneer aan alle drie de voorwaarden is voldaan kan een verandering met succes worden ingevoerd. De formule wordt dan als volgt: S = W*M*K.

Een verfijning van de drie motivatoren willen, moeten en kunnen, zijn:

<u>Willen veranderen</u>

1. Verwachte gevolgen van de verandering voor het werk;
2. Verwachte gevolgen van de verandering voor de organisatie;
3. Emoties die de verandering oproept bij de medewerker.

<u>Moeten veranderen</u>

1. In een organisatie wordt de subjectieve norm bepaald door collega's en leidinggevenden, maar ook door de directie en de Raad van Bestuur.

<u>Kunnen veranderen</u>

1. Zijn of haar kennis van en ervaringen met voorgaande veranderingsprocessen;
2. De middelen die iemand tot zijn beschikking heeft om de verandering in te voeren.

Twee variabelen die ook nog een belangrijke rol spelen tijdens organisatieveranderingen zijn:

1. De wijze waarop het veranderingsproces wordt aangestuurd
2. De complexiteit van de verandering

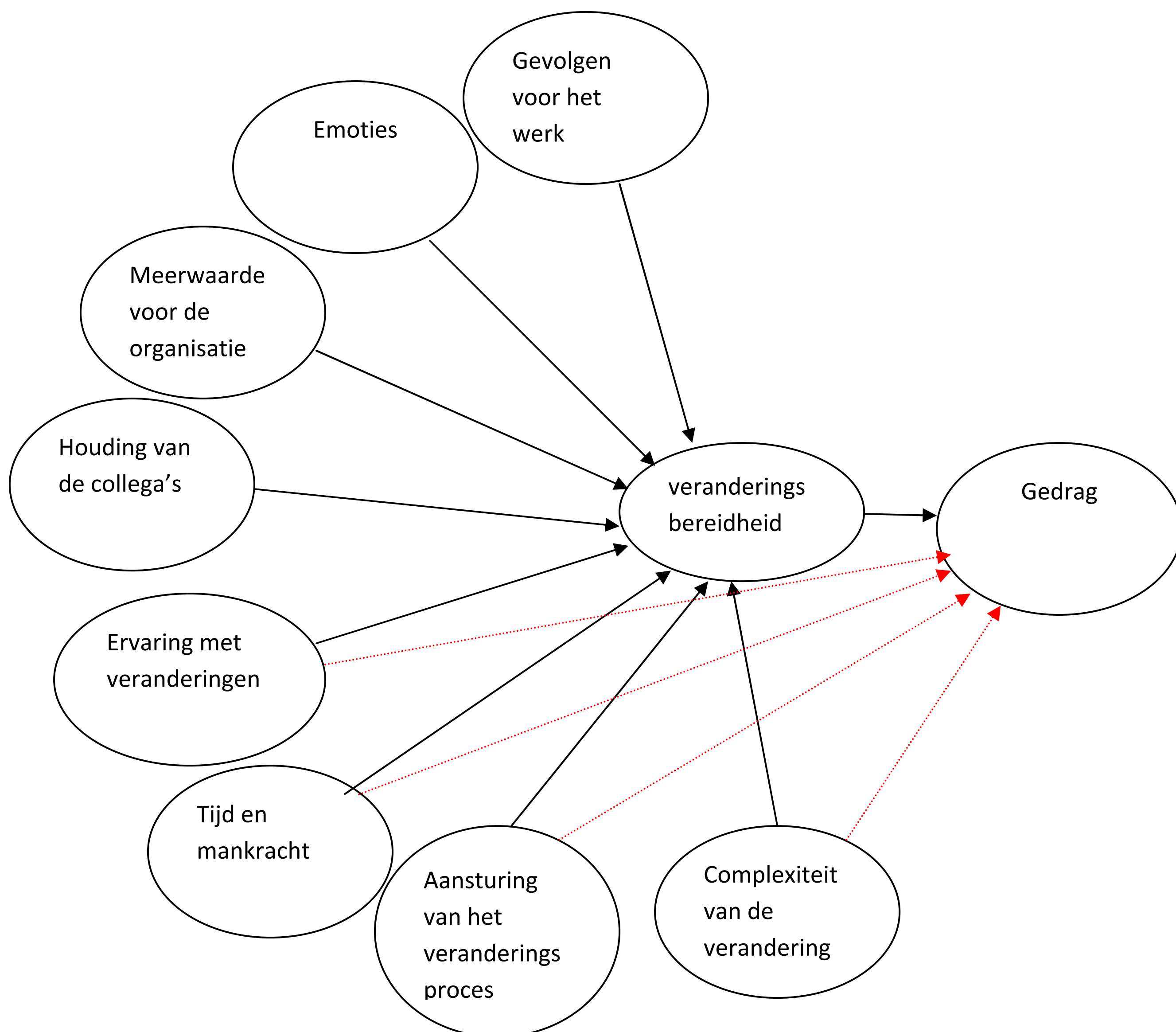


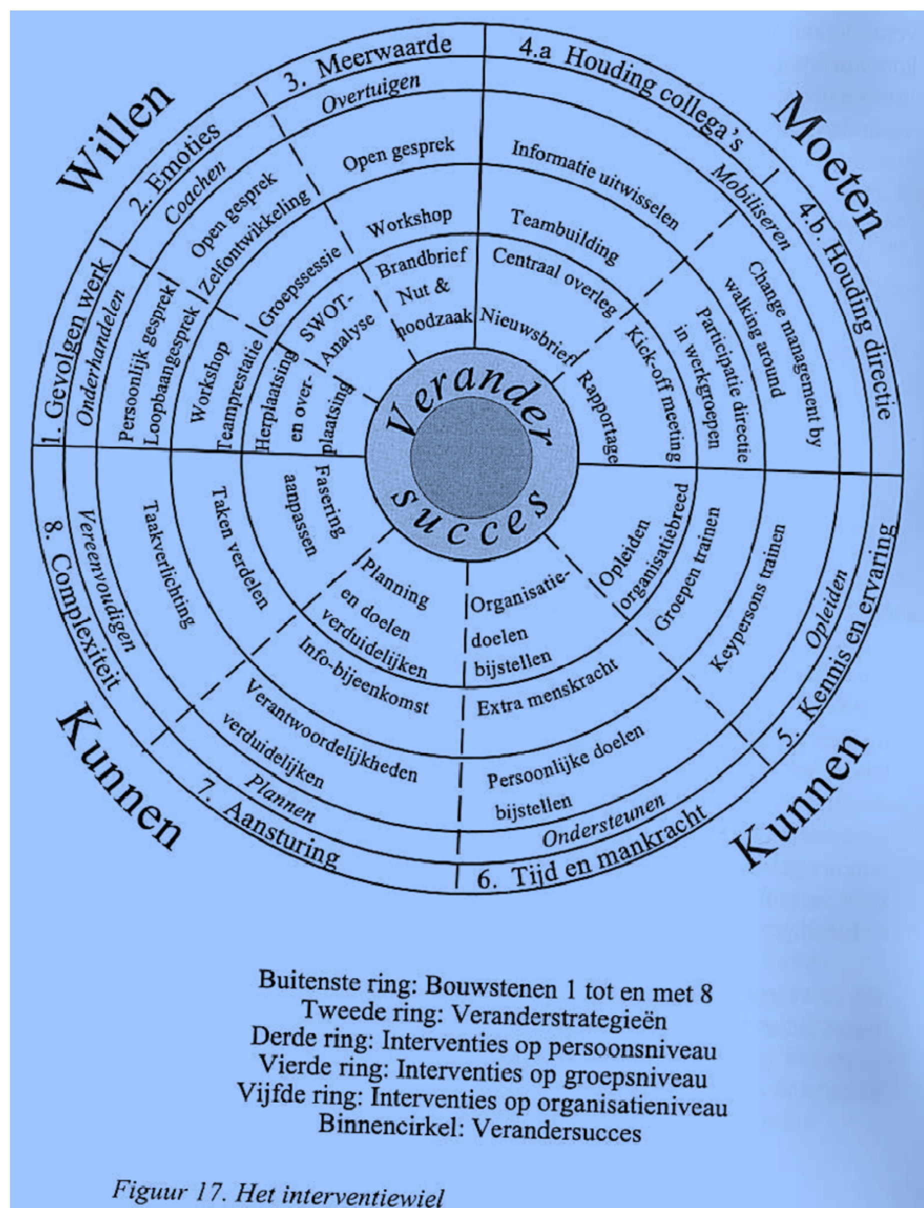
Fig. 6. Diagnosemodel voor het meten en verklaren van veranderingsbereidheid.

8.4 Werken aan veranderingsbereidheid

Het begeleiden van medewerkers in een veranderingsproces vereist overzicht over de kansen en bedreigingen die zij als gevolg van het veranderingsproces ervaren. Zo kan er inzicht verkregen worden over de kansen en bedreigingen die een succesvolle invoering van de verandering in de weg kunnen staan. Valkuilen en knelpunten worden in aanvang duidelijk en kunnen ondervangen worden. De DINAMO vragenlijst is een lijst die door de manager kan worden ingevuld. De structuur van deze lijst heb ik als bijlage 1 bijgevoegd.

Er zijn verschillende interventies die kunnen leiden tot een succesvolle verandering. Vooraf zou er dus een diagnose gesteld kunnen worden naar de veranderingsbereidheid binnen de organisatie

(team). Het interventiewiel (Metselaar & Kozijnen, 1998) geeft inzicht op een groot aantal interventies die op systematische wijze zijn ondergebracht. Voor de rangschikking van de interventies zijn de bouwstenen van het diagnose van de vorige paragraaf als uitgangspunt genomen. De bouwstenen staan in de buitenste ring van het wiel. In de tweede ring is per bouwsteen aangegeven welke veranderstrategie het best bij de betreffende bouwsteen past. Onder een veranderstrategie wordt hier verstaan 'de wijze waarop een manager of adviseur aandacht schenkt aan de zwakke plekken in het veranderingsproces'.
In de derde, vierde en vijfde ring worden respectievelijk interventies op persoonsniveau, op groepsniveau en organisatieniveau aangegeven.



Figuur 17. Het interventiewiel

Fig. 7 het interventiewiel.

8.5 Samenvatting paragraaf weerstand

Weerstand kan bekeken worden vanuit verschillende invalshoeken. Door het vanuit verschillende invalshoeken te benaderen verdwijnt ook de negatieve teneur rondom het woord 'weerstand'. Medewerkers hebben verschillende motivatoren met betrekking tot hun werk. Deze hebben weer invloed op het gedrag wat vertoond wordt. Door hier voldoende inzicht in te krijgen, met name ten aanzien van veranderingen, is de eerste stapgezet naar veranderingsbereidheid. Met behulp van het interventiewiel kan goed geanticipeerd worden op bepaalde ontwikkelingen rondom het veranderingsproces.

8.6 Eigen visie

Het veranderingsproces wat plaats zal vinden nadat de Bestuurlijke Strafbeschikking wordt ingevoerd zal met name zijn impact hebben op de bouwsteen *Kunnen*, met in de tweede ring de interventie Kennis en Kunde met de persoonlijke interventie 'opleiden'.. De medewerkers zullen goed uitgerust met opleidingen het nieuwe werkterrein moeten gaan verkennen.
Onder de bouwsteen *Moeten* met als tweede ring 'houding collega's' zal het mobiliseren en de informatie-uitwisseling een belangrijk item zijn in de samenwerking met de politie.

9 Financiële paragraaf

9.1 Inleiding

De invoering van de Bestuurlijke Strafbeschikking is niet budget neutraal. De inkomsten zullen niet afwegen tegen de kosten van de invoering. Bij de Bestuurlijke Strafbeschikking zijn de inkomsten naar aanleiding van de uitgeschreven bekeuringen € 40.=. De manier waarop de Boa's worden ingezet is ook bepalend voor de inkomsten. Worden zij ingezet om streng te handhaven (dus meer inkomsten) of zal het beleid er op gericht zijn 'toevallige' geconstateerde overtredingen te bekeuren.

Bij de invoering van de Bestuurlijke Boete zijn de inkomsten van de uitgeschreven bekeuringen gelijk aan het boetebedrag. Echter bij de Bestuurlijke Boete moet een complete backoffice ingericht worden. Voor deze scriptie maak ik hiervan geen berekening.

Berekening bij invoering Bestuurlijke Strafbeschikking.

9.2 Loonkosten

Bij uitbreiding van de formatie van de afdeling Stadstoezicht met 6 Fte zijn de kosten:

Schaal 6 € 40.083,70 * 6 = € 240502, 20

9.3 Opleidingskosten

Opleiding BOA (op locatie)		€ 3000,=
Cursus Conflicthantering		€ 1500,=
Cursus Omgaan met agressie		€ 1500,=
Geweldsbeheersing	4dag. p/j	€ 1000,=

9.4 Kledingbudget

Basispakket kleding	€ 500,= * 6 =	€ 3000,=
Jaarlijks budget	€ 250,= * 6 =	€ 1500,= over vier jaar = € 6000,=

9.5 Middelen

Computers:	€ 4000, =
Randapparatuur	€ 2500, =
Portofoons	€ 9000, =
Boeteboekjes	€ 600, =
Administratie	€ 500,=

9.5 Totale kosten

Loonkosten	€ 240502,20
Opleidingskosten	€ 7000,=
Kleding	€ 9000,=
Middelen	€ 16600,=
Totaal:	€ 273102,20
	==========

10 Conclusie en aanbevelingen

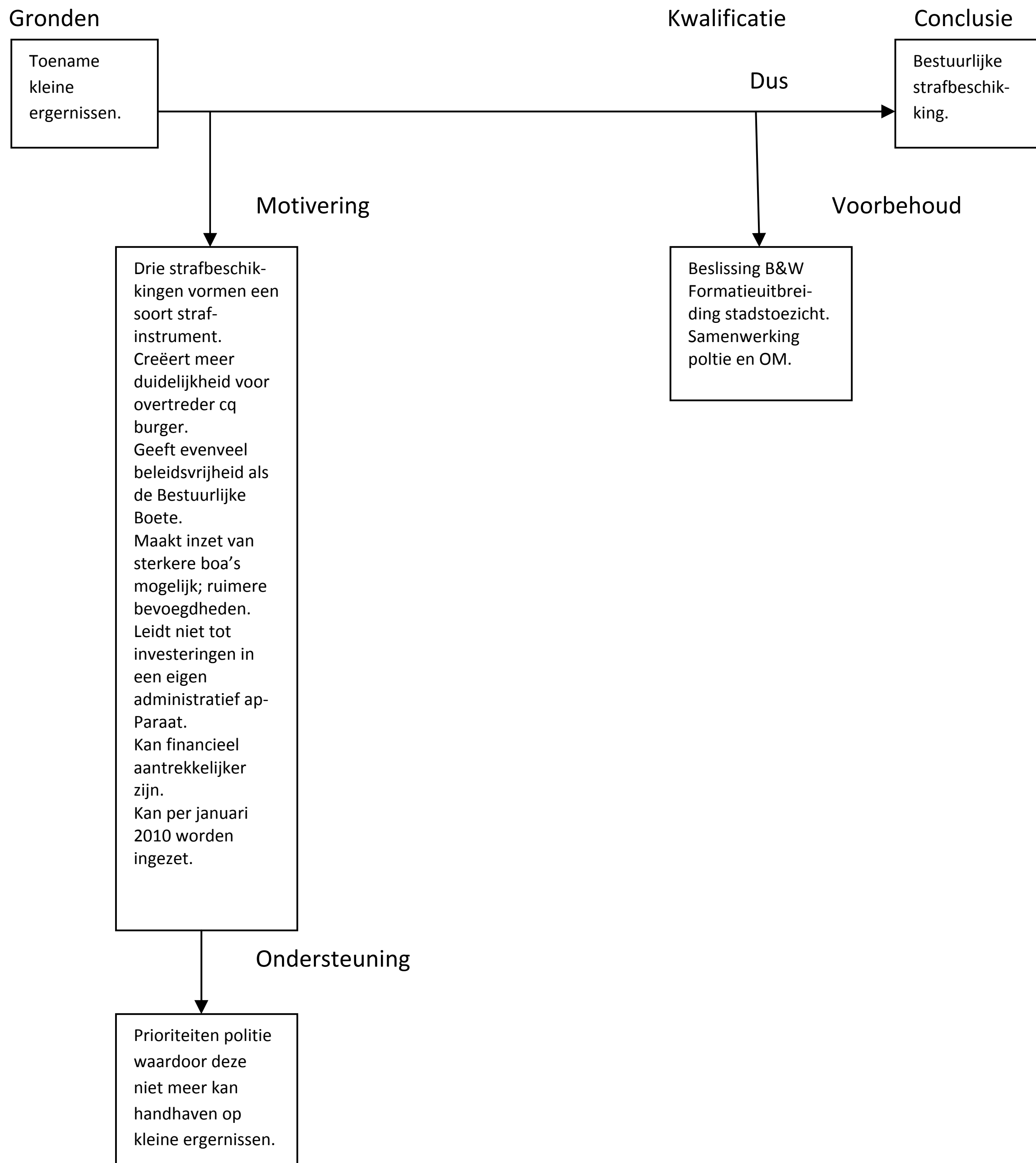
10.1 Conclusie

Door de commissie werden de voor- en tegendelen van de twee nieuwe handhavingsinstrumenten , de Bestuurlijke Boete en de Bestuurlijke Strafbeschikking, met elkaar vergeleken, met het doel te onderzoeken welk van de twee voor de gemeente Tilburg het meest efficiënt en effectief zou zijn. De commissie was unaniem van mening dat de Bestuurlijke Strafbeschikking het meest doeltreffend is om in te zetten binnen de gemeente Tilburg.
Dit vanuit zowel financieel oogpunt, de verwerking van de processen-verbaal, en de duidelijkheid naar de burger wat betreft een eenduidige afhandeling van de bekeuringen. Er is geen verschil tussen de gemeentelijke BOA's en de politie aangaande de afhandeling van Boetes.

10.2 Aanbevelingen

1. Per 1 januari 2010 instellen van de Bestuurlijke Strafbeschikking;
2. In 2009 uitbreiding van Stadstoezicht met 6 BOA's die aangewezen zijn om de Algemene Plaatselijke Verordening te handhaven;
3. Samenwerking zoeken met de politie binnen de handhavingsketen;
4. Afspraken met de politie over de follow up bij geweldsincidenten tegen toezichthouders;
5. Afspraken met het Openbaar Ministerie over de vervolging daders van geweld gericht tegen toezichthouders;
6. Afspraken met de Veiligheidsregio voor procedures rondom de Gemeenschappelijke Meldkamer .
7. Implementatie waar aan de voorkant een analyse gemaakt dient te worden op eventuele weerstanden.

10.3 Toulminmodel



11. Literatuur

A.J. Cozijnsen en W.J. Vrakking, *Handboek verandermanagement*
Kluwer, 2003

Collegeprogramma Tilburg 2008 – 2010

Daadkrachtig verbeteren, Stefan de Laat
Thema, uitgeverij Schouten en Nelissen, 2005, herzien 2008

Het Tilburgs model, *schets van een ontwikkeling*

Metselaar, E en A.J. Cozijnsen, *van weerstand naar veranderingsbereidheid,*
Holland Business Publications, 1998

Open Universiteit, *personeelsmanagement*

Visie 2010, Politie Regio Midden en West Brabant, Visiedocument

Visie P&O, *beleid gemeente Tilburg, 2007*

Veiligheidsindex 2007, *gemeente Tilburg*

Warna Oosterbaan, *een leesbare scriptie*
Prometheus/NRC Handelsblad, 2007

12 Afkortingenlijst

A.P.V.	Algemene Plaatselijke Verordening
B.B.	Bestuurlijke Boete
B.S.	Bestuurlijke Strafbeschikking
B.O.A	Buitengewoon opsporingsambtenaar
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
DESTEP	Demografische-, Economische-,Sociale-, Technologische-, Ecologische- en Politieke Factoren
G.O.A.	Gemeentelijk Opsporingsambtenaar
G4	Grote vier, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
GMK	Gemeenschappelijke Meldkamer
HBO	Hoger beroepsonderwijs
IMWR cirkel	Inspireren, Mobiliseren, Waarderen en Reflecteren

P.v.	Proces-verbaal
PDCA cirkel	Plan, Do, Check en Act
SWOT analyse	Strength, Weakness, Opportunities, Threats analyse
WHAV	Wet Administratieve Handhaving Voorschriften, tevens bekend als de Wet Mulder
Wet OM	Wet Openbaar Minister

13 Bijlagen

De structuur van de DYNAMO voor team ziet er als volgt uit:

Willen veranderen:

1. *Welke gevolgen verwachten uw teamleden van de organisatieverandering voor het werk?*
2. *Welke emoties roept de verandering bij uw teamleden op?*
3. *Zien uw teamleden de meerwaarde van de verandering in?*
4. *Voelen uw teamleden zich betrokken bij het veranderingsproces?*

Moeten veranderen:

5. *Hoe staan anderen in de werkomgeving van uw teamleden tegenover de verandering?*

Kunnen veranderen:

6. *Hoe staat het met uw ervaring en die van uw teamleden met voorgaande veranderingen?*
7. *Staan uw teamleden voldoende tijd en middelen er beschikking om de verandering succesvol in te voeren?*
8. *Wordt het veranderingsproces doelgericht aangestuurd?*
9. *Ervaren uw teamleden het veranderingsproces als complex?*
10. *Komt het veranderingsproces voor uw teamleden op een goed moment?*

Bereidheid:

11. *Hoe is het gesteld met de veranderingsbereidheid van uw medewerkers?*